Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3051**

16. Wahlperiode 19. 10. 2006

Antrag

der Abgeordneten Michael Kauch, Gudrun Kopp, Angelika Brunkhorst, Horst Meierhofer, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Klimapolitischen Zertifikatehandel in Deutschland nachhaltig und verantwortungsvoll gestalten – Nationalen Allokationsplan grundlegend überarbeiten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Bundeskabinett hat am 28. Juni 2006 den Entwurf eines Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012 (Zuteilungsplan – NAP II) verabschiedet und der EU-Kommission zur Prüfung vorgelegt. Dieser legt die Emissionsbudgets für den Ausstoß von Treibhausgasen in der zweiten Periode des europäischen Emissionshandels (2008 bis 2012) fest. Der Plan konkretisiert die Regeln zur Zuteilung von Zertifikaten für die am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen in Deutschland. Die abschließende Entscheidung über alle verbindlichen Regeln des Emissionshandels in Deutschland trifft freilich der Deutsche Bundestag unter Beteiligung des Bundesrates mit dem so genannten Zuteilungsgesetz im Laufe dieses Jahres.

Nach eigenem Bekunden verfolgt die Bundesregierung mit dem Zuteilungsgesetz das Ziel, anspruchsvolle Klimaschutzziele zu realisieren, Modernisierungsinvestitionen im Kraftwerkspark anzureizen, die im Wettbewerb stehende Industrie zu entlasten, Vereinfachung und Transparenz durch einfache und klare Verfahrensregeln zu gewährleisten und den Einsatz von Klimaschutztechnologien auch im Ausland zu fördern (vgl. Hintergrundpapier des Bundesumweltministeriums zum Nationalen Allokationsplan 2 (2008 bis 2012) vom 28. Juni 2006, S. 1).

Zur Verwirklichung dieser Ziele ist die Vorlage der Bundesregierung jedoch nicht geeignet. Vielmehr weist der NAP-II-Entwurf gravierende Mängel in ökologischer, ökonomischer sowie haushalts- und finanzpolitischer Hinsicht auf.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den vorliegenden Entwurf des Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012 grundlegend zu überarbeiten, die bestehenden Mängel zu beseitigen und in diesem Sinne vorzusehen, dass

– die so genannte Reserve zur Ausstattung von Neuanlagen mit Emissionszertifikaten in einem Volumen von mindestens 30 Mio. t ausgestattet wird, wobei dies im Rahmen des bisherigen Gesamtemissionsvolumens zu Lasten bestehender Energieerzeugungsanlagen erfolgen muss. Dies soll gewährleisten, dass neue Industrieanlagen und neue Kraftwerke aus dieser Reserve mit Zertifikaten bedient werden können – letzteres auch mit Blick auf den so genannten Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie und den daraus resultierenden Ersatzbedarf. Keinesfalls darf eine Situation entstehen, wonach bei Erschöpfung der Reserve eine von der Bundesregierung beauftragte Stelle Zertifikate am Markt erwerben und diese unentgeltlich an die betreffenden Anlagenbetreiber ausreichen müsste und also der der Staat zuvor verschenkte Zertifikate zurückzukaufen hätte, um einen Rechtsanspruch von Neuanlagenbetreibern auf entgeltfreie Vollausstattung bedienen zu können.

– die im Rahmen des Nationalen Allokationsplans 2008 bis 2012 zuzuweisenden Emissionsrechte zu einem Anteil von insgesamt 10 Prozent im Versteigerungsverfahren vergeben werden, die Versteigerung auf den Stromsektor beschränkt wird und dass die entstehenden Erlöse durch eine entsprechende Senkung bzw. Abschaffung der Stromsteuer vollständig zur steuerlichen Entlastung des privaten Sektors verwendet werden. Eine anteilige Versteigerung soll auch die Planungssicherheit von Anlagenbetreibern im Hinblick auf eine in Zukunft möglicherweise vollständige Versteigerung der Emissionszertifikate verbessern und fundieren.

– anderenfalls dem Parlament eine fundierte Schätzung über die Höhe der aktuellen und künftigen Mindereinnahmen vorgelegt wird, die den öffentlichen Haushalten durch einen Verzicht auf die rechtlich zulässige anteilige Versteigerung der Emissionsrechte entstehen werden, und darzulegen, wie sich die Schaffung eines derartigen neuen Subventionstatbestandes nach Auffassung der Bundesregierung zur allgemeinen Situation der öffentlichen Haushalte, zu den jüngsten und bevorstehenden Steuererhöhungen und zu dem allenthalben bekundeten Ziel des Subventionsabbaus verhält. Angesichts der mengen- und wertbezogenen Unbestimmtheit der mit dem Verzicht auf eine Versteigerung gewährten Sondervergünstigung an bestimmte Energieversorgungsunternehmen (EVU) und angesichts des Umstands, dass diese Sondervergünstigung rund 20 Jahre in die Zukunft reichen und damit den finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungsspielraum zumindest der kommenden vier Bundestage spürbar betreffen und einschränken wird, ist überdies das Erfordernis einer diesbezüglichen haushaltsrechtlichen Ermächtigung durch den Deutschen Bundestag zu prüfen und dem Parlament über das Ergebnis der Prüfung zu berichten.

– mit Blick auf die Zuteilungspläne künftiger Perioden nach 2012 beizeiten ein Konzept entwickelt und dem Deutschen Bundestag vorgelegt wird, wonach neben der Stromerzeugung auch eine effiziente Stromverwendung und die Nutzung erneuerbarer Energien – vordringlich auch zur Wärmegewinnung – in das Emissionshandelssystem einbezogen werden können, insbesondere da die Steigerung der Energieeffizienz und der effizienteren Nutzung elektrischen Stroms sich sowohl in der Industrie als auch in den anderen Sektoren als zentral erwiesen hat, um die Klimaschutzziele in Deutschland zu erreichen. Um dieser Herausforderung beizeiten konzeptionell Rechnung zu tragen, muss bereits der NAP II mit dem Aktionsplan für Energieeffizienz, den die Bundesregierung gemäß den Vorgaben der EU-Richtlinie für Endenergie-

effizienz und Energiedienstleistungen bis zum 30. Juni 2007 vorlegen muss, explizit und konkret verknüpft werden.

– auf die vorgesehene Privilegierung von Neuanlagen im Kraftwerksbereich, wonach diese – sofern sie bis spätestens Ende 2012 in Betrieb gehen – Emissionszertifikate in bedarfsorientierter Menge (entsprechend dem Stand der Technik) ohne so genannten Erfüllungsfaktor, also für 100 Prozent des Bedarfs mindestens 14 Jahre lang und unentgeltlich erhalten, verzichtet wird oder zumindest generell bis zum Jahr 2020 befristet wird und die Bundesregierung dabei sicherstellt, dass
  – durch die Privilegierung dieser Anlagen keine Sachverhalte oder Gründe geschaffen werden, die zu einem späteren Zeitpunkt einer zumindest anteiligen Versteigerung der für den Betrieb dieser Anlagen erforderlichen Emissionszertifikate entgegenstehen würden und
  – wirtschaftliche Anreize geschaffen werden und wirksam bleiben, welche ungeachtet der Privilegierung darauf hinwirken, dass die Emissionen dieser Kraftwerke im Betrieb fortlaufend weiter gesenkt werden.

Berlin, den 17. Oktober 2006

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

Der NAP-II-Entwurf weist gravierende Mängel in ökologischer und ökonomischer sowie in haushalts- und finanzpolitischer Hinsicht auf.

– Aus ökologischer Perspektive ist aus Sicht des Klimaschutzes festzustellen, dass durch die Regelungen im Entwurf des NAP II eine dauerhafte Festlegung des in Deutschland betriebenen Kraftwerksparks auf einen noch höheren Anteil fossiler Energieträger erfolgen wird, als dies gegenwärtig bereits der Fall ist – namentlich insbesondere unter noch intensiverer Nutzung von (Braun-)Kohle und Erdgas. Angesichts der Zielsetzung, in Deutschland anspruchsvolle Klimaschutzziele realisieren zu wollen, ist dies bemerkenswert und kurios. Überdies führt die eingangs genannte Privilegierung von Neuanlagen im Kraftwerksbereich dazu, dass bei den betreffenden Anlagen wegen der unentgeltlichen Vollausstattung mit Emissionszertifikaten nur ein unzureichender Anreiz existiert, die Emissionen während der Betriebszeit weiter zu senken. Prekär werden die Konsequenzen des geplanten NAP II, wenn das von der EU in die Diskussion gebrachte Minderungsziel für Treibhausgasemissionen von 60 bis 80 Prozent bis zum Jahr 2050 auch nur annähernd verbindlich werden sollte. In diesem Fall würde Deutschlands Gesamt-Emissionsbudget absehbar sehr stark weiter schrumpfen. Vor solchem Hintergrund darf bezweifelt werden, dass Deutschlands Gesamt-Emissionsbudget noch ausreichen würde, um eben jenen Kraftwerkspark weiter betreiben zu können, für dessen Planung und Realisierung die deutsche Bundesregierung durch die Regeln im NAP II dann die maßgeblichen Anreize gesetzt haben würde. Angesichts dessen entsteht der Eindruck, die Bundesregierung lasse es entweder bei ihren Einlassungen zum langfristigen Klimaziel der EU an Ernsthaftigkeit fehlen. – Oder sie müsste ernstlich davon ausgehen, dass entweder die privaten Haushalte und der Verkehr oder die Energieversorgung in Deutschland bereits in 20 Jahren nahezu emissionsfrei betrieben werden könnten – und zwar dies auf der Grundlage eines im Wesentlichen durch fos-

sile Energieträger bestimmten Kraftwerksparks. Wie dies ggf. geleistet werden sollte, bleibt im Dunkeln.

Aus ökonomischer Perspektive ist zu kritisieren, dass die Bundesregierung entgegen dem einhelligen Rat der Fachwelt und anders als beispielsweise in Großbritannien oder Dänemark auf die europarechtlich zumindest anteilig zulässige Versteigerung von Emissionsrechten in Höhe von zunächst 10 Prozent der Emissionszertifikate verzichten will. Stattdessen werden die Emissionsrechte – wie in der Zuteilungsperiode zuvor – gratis vergeben. Während CDU/CSU und SPD in ihrer Koalitionsvereinbarung noch vereinbart hatten, ungerechtfertigte wirtschaftliche Vorteile der EVU künftig vermeiden zu wollen, welche die betreffenden Unternehmen durch Einpreisung unentgeltlich erhaltener Zertifikate in den Strompreis realisiert hatten („Windfall profits“), wird dieser Anspruch mit dem vorliegenden NAP-II-Entwurf fallengelassen. Das nach der Emissionshandelsrichtlinie zulässige, von der Bundesregierung jedoch nicht genutzte Instrument der anteiligen Versteigerung wäre das geeignete Mittel, um derartige ungerechtfertigte Profite zumindest teilweise abzuschöpfen. Weitere Strompreiserhöhungen könnten unter Hinweis auf die Versteigerung seitens der EVU jedenfalls nicht begründet werden, da diese den Marktwert der zuvor gratis erhaltenen Zertifikate ohnehin bereits mit für die Stromverbraucher erhöhten Preisen in Anrechnung gebracht haben. Vor allem aber könnte der Staat die aus einer Versteigerung der Zertifikate erzielten Einnahmen durch eine entsprechende Senkung bzw. Abschaffung der Stromsteuer vollständig zur steuerlichen Entlastung des privaten Sektors verwenden.

Anstatt jedoch die privaten Haushalte zu entlasten, sollen nach den Plänen der Bundesregierung die Bereiche private Haushalte und Verkehr zusätzlich belastet werden, indem diesen eine zusätzliche Emissionsminderung von 7 Mio. t CO_2 pro Jahr im Vergleich zu den im NAP I für 2008 bis 2012 ohnehin vorgesehenen Einsparungen abverlangt werden soll. Während den privaten Haushalten also eine deutliche Mehrbelastung zugemutet werden soll, wird bestimmten EVU eine Sondervergünstigung mit Subventionscharakter in Milliardenhöhe gewährt.

Sowohl die tendenzielle Überausstattung bestimmter Bereiche als auch der Verzicht auf eine anteilige Versteigerung der Emissionsrechte sind aus ökonomischer Sicht nicht nur aus Effizienzgründen, sondern auch aus Erwägungen sozialer Gerechtigkeit abzulehnen.

– Aus haushalts- und finanzpolitischer Perspektive ist der beabsichtigte Verzicht auf Versteigerungserlöse für die öffentliche Hand

  – in qualitativer Hinsicht als Sondervergünstigung mit Subventionscharakter (Einnahmeverzicht) zugunsten bestimmter EVU zu werten. Die Schaffung eines derartigen neuen Subventionstatbestandes steht in bemerkenswertem Kontrast zur allgemeinen Situation der öffentlichen Haushalte, zu den für das kommende Jahr geplanten massiven Steuererhöhungen und dem allenthalben bekundeten Ziel des Subventionsabbaus.

  – in quantitativer Hinsicht von erheblicher Bedeutung. Legt man den seitens der EVU im Laufe des Jahres in die Diskussion gebrachten Leistungsersatzbedarf zugrunde so bedeutet dies, dass durch das geplante Zuteilungsgesetz Emissionsrechte im Volumen von 90 bis 130 Megatonnen CO_2 pro Jahr entgeltfrei an die betreffenden EVU ausgereicht werden sollen. Bewertet man diese Rechte mit einem Marktwert von 16 Euro pro Tonne über 14 Jahre, so beläuft sich der Subventionswert auf eine Größenordnung von rd. 20 bis 30 Mrd. Euro. Dieser Betrag kann noch erheblich höher liegen, wenn der Marktpreis für Emissionszertifikate langfristig steigen sollte – beispielsweise im Eindruck des vorerwähnten EU-Minde-

rungsziels von 60 bis 80 Prozent, zumal die von der Bundesregierung beabsichtigte Sondervergünstigung potentiell mindestens bis zum Jahr 2026 wirksam sein wird (2012 plus 14 Jahre).

– von extrem langfristig wirkendem Nachteil für die öffentlichen Haushalte, weil zu erwarten ist, dass sich an der subventionswerten unentgeltlichen Ausreichung der Emissionszertifikate auch in späteren Handelperioden nichts mehr ändern dürfte: Zwar besteht die Möglichkeit, dass Emissionszertifikate in späteren Handelperioden prinzipiell versteigert werden könnten. In diesem Sinne eindeutige Signale sind derzeit von europäischer Ebene zu vernehmen. Für die in Deutschland gemäß NAP-II-Entwurf privilegierten und unter diesen Rahmenbedingungen geplanten und errichteten Kraftwerksneuanlagen wäre allerdings fraglich, ob diese in späteren Handelsperioden mit einer Ersteigerungspflicht der für ihren Betrieb erforderlichen Emissionszertifikate konfrontiert werden könnten. Zu prüfen wäre beispielsweise, ob eine nachträgliche Ersteigerungspflicht den Anlagenbetreibern ggf. rückwirkend die Kalkulationsgrundlage entziehen bzw. das Anlagevermögen z. T. entwerten würde. Denkbar wäre vor solchem Hintergrund die Überlegung, in Zukunft allenfalls solche Anlagen in ein künftiges Auktionsszenario einzubeziehen, welche im NAP II nicht privilegiert worden sind. Die damit beschriebene Erwartungsbildung künftiger Investoren im Energieversorgungsbereich würde den Einnahmeverzicht der öffentlichen Hand demnach auf unabsehbare Zukunft perpetuieren.

– hinsichtlich der damit verbundenen finanzwirtschaftlichen Konsequenzen völlig unbestimmt, weil für die im NAP-II-Entwurf enthaltene Privilegierungszusage keine mengenmäßige Begrenzung vorgegeben ist. Der Staat würde demnach keinen Einfluss mehr darauf nehmen können, in welchem Umfang diese Privilegierung seitens der potentiell Begünstigten tatsächlich in Anspruch genommen wird. Die allein bestimmende Größe für die Menge der geldwerten Rechte, welche kostenlos an bestimmte EVU ausgereicht werden sollen, ist die Anzahl neuer fossiler Kraftwerke, welche seitens der potentiell Begünstigten bis 2012 in Betrieb genommen werden wird. Abgesehen von der mengen- und wertbezogenen Unbestimmtheit dieser Sondervergünstigung mit Subventionscharakter ist zu kritisieren, dass der dargelegte Sachverhalt rund 20 Jahre in die Zukunft reichen, mithin also den finanz- und haushaltspolitischen Entscheidungsspielraum zumindest der nächsten vier Bundestage spürbar betreffen und einschränken wird. Dies ist problematisch, weil eine haushaltsrechtliche Ermächtigung durch das Parlament für derartige Operationen nicht vorliegt.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333